



PREEMPTION COMMERCIALE

**OPPORTUNITES ET PRECAUTIONS
A PRENDRE**



**DOMINIQUE
MORENO**

Septembre 2019

I COMPETENCE	3
II DELIMITATION PREALABLE D'UN PERIMETRE D'INTERVENTION	4
1 - MOTIVATION	4
2 - AVIS PREALABLE DES CHAMBRES CONSULAIRES	5
3 - MESURES DE PUBLICITE	5
4 - CAS DES PERIMETRES DELIMITES ANTERIEUREMENT AU DECRET	6
III EXERCICE DE LA PREEMPTION : ENTRE DROIT COMMUN ET SPECIFICITE	7
1 - DOMAINE DE LA PREEMPTION	7
2 - DECLARATION PREALABLE DU CEDANT	8
3 - DECISION DE PREEMPTION	9
4 - FIXATION JUDICIAIRE DU PRIX	11
5 - PASSATION DE L'ACTE DE VENTE ET PAIEMENT DU PRIX	12
6 - CAS PARTICULIERS DE L'ADJUDICATION ET DE LA LIQUIDATION JUDICIAIRE	12
IV RETROCESSION	13
1 - RECHERCHE D'UN REPRENEUR PAR LA COMMUNE	13
2 - EXPLOITATION DU FONDS PENDANT LA PERIODE TRANSITOIRE DE RETROCESSION	14
3 - ACTE DE RETROCESSION	15
4 - ABSENCE DE REPRENEUR A L'EXPIRATION DU DELAI DE RETROCESSION	16
V VERS UN DISPOSITIF CONTRACTUEL PLUS SOUPLE EN FAVEUR DU COMMERCE DE PROXIMITE	17
1. OBJECTIFS	17
2. CHOIX DE L'OPERATEUR	18

Régi par le Code de l'urbanisme¹, le droit de préemption urbain permet à une collectivité territoriale de se substituer à l'acquéreur lors de la vente de biens, **sachant que seuls les biens immobiliers sont visés, les biens et droits mobiliers, comme les fonds de commerce ou les baux commerciaux, en étant exclus²**. C'est la procédure la plus utilisée en pratique. Une opération de préservation et de développement du commerce dans des centres-villes ou des quartiers peut ainsi justifier une telle action, la collectivité locale ou son délégataire devient alors propriétaire de locaux commerciaux mis en vente, afin de conserver leur affectation commerciale. De nombreuses communes se sont depuis longtemps engagées dans cette voie pour sauvegarder le commerce de proximité et la diversité de son offre.

La loi du 2 août 2005 en faveur des PME, a ouvert la possibilité aux communes, dans certaines conditions, d'exercer un nouveau droit de préemption spécifique lors de la cession de fonds artisanaux, de fonds de commerce ou de baux commerciaux. Un chapitre dédié (art. L 214-1 et suivants) est créé dans le Code de l'urbanisme, un décret en Conseil d'Etat (articles R 214-1 et suivants) était prévu par la loi. Mais une interrogation a longtemps pesé sur le calendrier d'application : le ministère chargé du commerce considérait qu'il fallait attendre le décret. En revanche, le ministère chargé de l'urbanisme estimait que le dispositif légal était suffisamment précis pour être mis en œuvre immédiatement. Depuis, le Conseil d'Etat a fort opportunément réglé ce problème. Dans un contexte aussi confus, la parution du texte réglementaire devenait pressante. C'est chose faite avec le décret n° 2007-1827 du 26 décembre 2007.

Par la suite, la loi de modernisation de l'économie (LME) n°2008-776 du 4 août 2008 (article 101) avec ses textes d'application, a étendu ce droit de préemption à des cessions de terrains, dans le cadre de mesures en faveur du commerce de proximité. La loi Warsmann de simplification du droit n°2012-387 du 22 mars 2012 apporte des améliorations réclamées par la pratique.

La loi sur l'artisanat, le commerce et les TPE (ACTPE) n°2014-626 du 18 juin 2014 et ses textes d'application (décret n°2015-815 du 3 juillet 2015 et décret n°2015-914 du 24 juillet 2015) apportent également leur pierre à l'édifice. La loi ELAN (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) n°2018-1021 du 23 novembre 2018 ne touche pas directement la préemption commerciale sauf à préciser le devenir des contrats de revitalisation artisanale et commerciale.

¹ Articles L 211-1 et suivants et L 213-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

² Constituant une limitation au droit de propriété, la préemption doit être réalisée dans l'intérêt général et pour répondre aux objectifs généraux de l'aménagement visés à l'article L 300-1 du même Code ; parmi eux, on citera l'organisation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques. Le PLU délimite les zones du territoire communal soumises à cette prérogative. Le juge administratif contrôle la motivation des décisions de préemption, lesquelles doivent, de surcroît, correspondre à un projet revêtant un certain degré de précision. C'est sur ce fondement que le Tribunal administratif de Lyon a, le 24 mai 2006 (AJDA, oct. 2006, p. 1800), annulé une décision de préemption de locaux vendus par un bailleur-propriétaire, prise dans le seul but d'éviter le risque de non-renouvellement du bail commercial du locataire, alors que la commune n'avait aucune opération précise en projet.

COMPETENCE

Selon l'article 58 de la loi du 2 août 2005, l'exercice de ce droit de préemption était dévolu aux communes, qu'elles soient ou non dotées d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU). La loi ne procédant à aucun renvoi au droit commun des articles L 211-2 et L 213-3 du Code de l'urbanisme relatifs aux délégations de compétence, ce droit de préemption commerciale ne pouvait être délégué : les SEM locales, les CCI ou tout autre établissement public ne pouvaient être délégataires et préempter les fonds pour le compte des communes.

Mais le droit de préemption urbain classique sur les locaux restait toutefois susceptible de délégation, notamment à une SEM locale, d'où la nécessité de veiller à une bonne coordination des périmètres et actions de préemption : la commune devait informer ce délégataire si elle entendait ou non exercer son droit de préemption commerciale sur le terrain en cause, si elle ne le souhaitait pas, elle adressait copie de la déclaration (sous forme de DIA ou de déclaration spécifique à la préemption commerciale) à la SEM qui pouvait exercer alors le droit de préemption dont elle était délégataire³.

Il est à noter que la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 (article L 327-1 du Code de l'urbanisme) a permis aux **société publiques locales d'aménagement** d'exercer par délégation ou directement la préemption commerciale sur les cessions de fonds de commerce, de fonds artisanaux et les baux commerciaux, mais dans le cas d'une compétence directe n'ont pas été visés dans cette loi les terrains dédiés à l'accueil d'équipements entre 300 et 1000 m2 de surface de vente. Ces sociétés peuvent être créées par les collectivités locales et leurs groupements qui en détiennent la totalité du capital, elles sont compétentes en matière d'opérations d'aménagement au sens du code de l'urbanisme sans mise en concurrence préalable.

La loi ACTPE change la donne (art. L 214-1-1) :

- D'une part, elle ouvre à la commune la faculté de déléguer ce droit de préemption à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), si celui-ci en est d'accord. Cette délégation résulte d'une délibération du conseil municipal qui en précise les conditions, le cas échéant ; elle peut être retirée dans les mêmes formes ;
- D'autre part, la commune ou cet EPCI peut le déléguer à un établissement public y ayant vocation (par exemple, EP compétent en matière de développement économique, foncier, d'aménagement, EPARECA auquel se substituera au plus tard le 1^{er} janvier 2020 l'Agence nationale de la cohésion des territoires créée par la loi n°2019-753 du 22 juillet 2019...), à un concessionnaire d'une opération d'aménagement (clause ou délibération spéciale), à une SEM (même en dehors d'une concession d'aménagement) ou au titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale. Cette délégation résulte là encore d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI ayant reçu délégation de la commune ; elle en précise, le cas échéant, les conditions et peut être retirée dans les

³ Rep. min. Goujon, n 87739, JO AN, 15 févr. 2011, p. 1531 ; pour une analyse critique : C. Debouy, Concurrence entre droits de préemption « urbain » et « commercial » : l'imprécision d'une réponse ministérielle : JCP A 2011, n°15, act. 260.

mêmes formes. Cette délégation pourra bénéficier aux opérateurs des opérations de revitalisation du territoire (ORT) créées par la loi ELAN dans les villes éligibles au plan gouvernemental « Action cœur de ville » (hors métropoles).

La délégation peut porter sur une ou plusieurs parties du périmètre de sauvegarde ou être dévolue ponctuellement pour une aliénation précise.

La procédure de préemption pourra ensuite être menée par le maire au nom de la commune, sur habilitation du conseil municipal. Le Code général des collectivités territoriales est modifié en ce sens (CGCT, art. L. 2122-22). Pour ne pas tomber dans l'excès de formalisme, lorsqu'une commune a délibéré pour confier au maire l'exercice des droits de préemption du livre 2 du code de l'urbanisme, un acte de délégation propre à la préemption commerciale n'est pas requis sauf si dans sa formulation, la délibération initiale a exclu ce mode de préemption⁴.

Conformément au droit commun, les biens préemptés rentrent dans le patrimoine du délégataire.

II DELIMITATION PREALABLE D'UN PERIMETRE D'INTERVENTION

1 - Motivation

Selon l'article L 214-1 du Code de l'urbanisme, « le conseil municipal peut, par délibération motivée, délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité », à l'intérieur duquel les aliénations à titre onéreux de fonds artisanaux, de commerce, de baux commerciaux ou de certains terrains à usage commercial sont soumises au droit de préemption.

Il s'agit donc d'une faculté pour les communes, mais sa mise en œuvre devra être dûment motivée, au regard des motifs légaux, sous contrôle du juge administratif. L'existence ou non d'un PLU est sans incidence.

Pour ce faire, l'article R 214-1 du Code de l'urbanisme met en place un mode de justification rigoureux.

Le projet de délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI auquel la compétence a été déléguée, est accompagné :

- d'un plan du périmètre,
- **d'un rapport analysant la situation du commerce et de l'artisanat de proximité à l'intérieur de ce périmètre et les menaces pesant sur la diversité commerciale et artisanale.**

En pratique, il est préférable que **les périmètres soient ciblés**. Un périmètre qui recouvrirait l'ensemble du territoire communal devrait en effet être fortement argumenté pour démontrer que l'ensemble du territoire de la commune (y compris des zones résidentielles ou industrielles dépourvues de vocation commerciale !) est fragilisé en termes de commerce, la motivation pourrait alors être considérée comme stéréotypée et ne correspondant pas aux objectifs des textes quant

⁴ Rep. min. Masson, n°00442 : JO Sénat, 21 sept. 2017, p. 2921. Voir aussi : M. C. Pelé, Délégation en matière de droit de préemption commerciale : innovations et constance avec le droit de préemption urbain : JCP A 2017, n°19, 2130

aux menaces sur la diversité commerciale ; une telle démarche globalisatrice ne saurait donc être systématisée.

Les collectivités semblent utiliser plutôt à bon escient, la mise en place de périmètres pour observer l'évolution du commerce sur leur territoire et mener un dialogue plus suivi avec les commerçants et leurs associations sur les transmissions de fonds, les repreneurs et les activités à préserver. Sur ce, les préemptions restent encore faibles : une centaine (dont une trentaine en Ile-de-France avec une dizaine de rétrocessions) portant à près de 50% sur des fonds, 45% sur des baux et 6% sur des terrains.

Enfin, même si aucun texte ne l'y oblige, **il est indispensable de coordonner ces périmètres de sauvegarde avec ceux de protection des linéaires commerciaux du PLU, et ce dans une vision globale stratégique du territoire.**

2 - Avis préalable des chambres consulaires

L'article R 214-1 prévoit l'avis préalable de la CCI et de la CMA sur le projet de délibération, cet avis sollicité par le maire ou le président de l'EPCI, étant réputé favorable en cas de silence gardé pendant un délai de deux mois à compter de la saisine. Cette période semble suffisante pour permettre une analyse pertinente par les chambres et un dialogue partenarial et constructif.

Les critères concrets⁵ d'aide à la délimitation des périmètres peuvent se décliner par des éléments de commercialité, de coût des loyers, de conditions d'accès, d'état du foncier...

A travers leurs différents observatoires, bases de données et études territoriales, les CCI ont, en effet, une connaissance précise de l'activité économique de leur circonscription et leur avis pourra alors constituer un élément déterminant pour la commune dans la définition de périmètres de préemption adaptés aux besoins du commerce de son territoire.

L'avis reste consultatif. Mais le ministère insiste sur son « grand intérêt », eu égard à la connaissance par ces organismes de l'activité commerciale et artisanale, il « gagnerait donc à être pris en compte »⁶.

3 - Mesures de publicité

L'article R 214-2 renvoie certes au droit commun du droit de préemption urbain pour les mesures de publicité de la délibération communale ou intercommunale conditionnant sa prise d'effet, mais ne vise que le seul article R 211-2 du Code de l'urbanisme. Celui-ci prévoit un affichage en mairie pendant un mois et sa mention dans deux journaux diffusés dans le département. L'absence de ces formalités peut avoir des conséquences importantes sur la décision individuelle de préemption prise ultérieurement sur le fondement de la délibération arrêtant le périmètre non correctement publiée. Une commune avait certes affichée immédiatement cette délibération mais n'avait procédé à son insertion dans la presse que plusieurs mois après. Entre-temps, une décision de préemption était intervenue. Celle-ci a été considérée comme dépourvue de base légale et donc annulée au motif

⁵ Rapport de la CCIP du 28 juin 2007, « Droit de préemption sur les fonds de commerce et les baux commerciaux. Critères de délimitation des périmètres communaux d'intervention ».

⁶ Rep. min. Cambon, n°3742, JO Sénat, 28 août 2008, p. 1733.

qu'à la date où elle avait été prise la délibération sur le périmètre n'avait pas fait l'objet de l'ensemble des mesures de publicité requise⁷.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 mai 2017, Société ABH Investissement⁸ précise que **la délibération instaurant le droit de préemption urbain n'est pas un acte réglementaire**, de même que celle concernant le périmètre d'une ZAD, elle se borne à rendre applicable dans l'espace considéré les dispositions d'urbanisme relatives à la préemption et ne comporte aucune dispositions normatives nouvelles. Par conséquent, cette délibération ne peut plus être contestée dès lors qu'elle est devenue définitive, **l'exception d'illégalité à son encontre ne sera alors plus recevable lors d'un recours contre une décision individuelle de préemption**, sauf si elle constitue avec cette dernière une opération complexe, ce que nie le Conseil d'Etat.

Aucun renvoi n'est fait à l'article R 211-3 qui prescrit des mesures plus complètes et indispensables en matière de préemption : transmission au directeur départemental des finances publiques, à la chambre départementale des notaires, aux barreaux et aux greffes près des TGI concernés. Cette omission du visa de l'article R 211-3 est regrettable, car elle prive des acteurs majeurs d'une information officielle. De surcroît, **l'article R 214-2 n'impose pas d'annexer le périmètre arrêté au PLU**, comme il en est obligatoirement pour les zones de préemption de droit commun (article R 151-52 du Code de l'urbanisme).

Mais rien n'interdit au maire ou au président de l'EPCI délégataire de procéder spontanément à ces mesures. Cela a été confirmé dans une réponse ministérielle⁹, qui précise par ailleurs que conformément au droit administratif général, le maire dispose d'un délai de deux mois pour répondre à une question sur l'existence d'un périmètre. Son silence, valant décision implicite de refus, peut être déféré au juge. De surcroît, toute mesure utile d'expertise ou d'instruction peut être sollicitée en référé, sans condition d'urgence, si les renseignements demandés par le requérant ont une utilité pour lui ; ce qui devrait être le cas pour un commerçant-cédant.

On soulignera néanmoins que l'article R 410-15 du Code de l'urbanisme relatif au certificat d'urbanisme prévoit déjà la mention de la situation du bien dans une zone d'exercice des droits de préemption visés par ce Code dont fait partie la préemption commerciale.

4 - Cas des périmètres délimités antérieurement au décret de 2007

Certaines communes¹⁰ avaient, sans attendre le décret, déjà délimité des périmètres, parfois couvrant l'ensemble de leur territoire. Aucune disposition de validation de ces périmètres n'étant prévue dans le décret du 26 décembre 2007, la question se posait du risque contentieux d'invalidation encouru par ces délibérations, si elles étaient mises en cause directement ou indirectement lors d'un recours contre une décision de préemption.

⁷ TA Cergy Pontoise, 16 novembre 2012, req. N°1101703, SARL Planet Sushi

⁸ Req. n°398736 : jurisdata n°2017-008861 ; JCP A 2017, n°20, act. 380, L. Erstein

⁹ Rep. min. Grosskost, n° 16349, JO AN, 19 août 2008, p. 7133

¹⁰ Plus du tiers de celles de Paris-Petite couronne.

Dans un arrêt du 21 mars 2008, Société Megaron¹¹, le Conseil d'Etat a tranché ce point : si l'application des dispositions légales relatives à la délimitation du périmètre n'était pas « manifestement impossible », en revanche les autres dispositions (procédure de préemption et rétrocession) instaurant un dispositif entièrement nouveau distinct du droit commun de la préemption immobilière, nécessitaient des précisions réglementaires pour être mises en œuvre. Ces périmètres ne nécessitaient pas formellement l'avis des chambres consulaires car celui-ci a été introduit par le décret¹².

En pratique, ces communes ont tout intérêt à revoir leurs anciennes délibérations; d'autant que cela leur permettrait d'engager une nouvelle réflexion partenariale, l'avis des chambres est alors à recueillir. Des voies de délégation peuvent aussi être examinées à cette occasion.

III EXERCICE DE LA PREEMPTION : ENTRE DROIT COMMUN ET SPECIFICITE

1 - Domaine de la préemption

Il est très large : selon l'article R 214-3, ce droit de préemption peut d'exercer sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce ou les baux commerciaux, lorsqu'ils sont aliénés à titre onéreux. Sont exclus, comme en droit commun, les aliénations intervenues dans le cadre d'un plan de sauvegarde (article L 626-1 du Code de commerce) ou d'un plan de cession d'entreprises¹³ au titre d'un redressement (article L 631-22 du Code de commerce) ou d'une liquidation judiciaire (article L 642-1 à 17 du même code).

La loi Warsmann du 22 mars 2012 comporte au demeurant une disposition générale qui substitue le terme « cession » inscrit dans les articles L 214-1 et s. du code de l'urbanisme par celui de « aliénation à titre onéreux ». Le formulaire de déclaration préalable vise donc à juste titre les apports en société et les échanges.

En revanche, la vente du fonds sous forme de cessions de parts sociales ne semble pas concernée, sous réserve qu'elle traduise une manœuvre frauduleuse que le juge appréciera ; toutefois, la proposition de loi sur l'urbanisme commercial, certes bloquée dans son processus parlementaire, comportait un amendement visant à inclure dans le champ de la préemption commerciale les cessions de parts ou d'actions d'une société civile ou commerciale dont l'activité principale est la gestion d'un fonds artisanal ou de commerce mais uniquement lorsque ces cessions ont pour objet un changement de secteur d'activité.

La création *ab initio* d'un fonds de commerce ou la résiliation d'un bail suivie de la conclusion d'un nouveau seraient exclues, car ne constituant pas une cession¹⁴. Le sujet est sensible car les communes craignent que des artifices juridiques empêchent l'exercice de droit de préemption : pour preuve un amendement, non retenu, à la proposition de loi Warsmann de simplification du

¹¹ JCP A 2008 , n°15, 7 avril 2008, p ;8 ; JCP A 2008, n° 16, comm. n° 2086, P. Billet ; JCP G 2008, n° 22, II, 10104, note H. Kenfack

¹² Rep. min. Cambon, n°3742, JO Sénat, 28 août 2008, p. 1733.

¹³ Sauf cas particulier visé au nouvel article R 214-8 (voir infra).

¹⁴ Rép. Min. Santini n° 73329 du 13 juillet 2010, JO AN p. 7870

droit envisageait d'élargir encore le champ d'intervention de la commune en exigeant du bailleur de déposer une déclaration pour les conclusions d'un bail sur lequel une activité est exercée, et ce à peine de nullité de la cession. Mais on s'éloignait trop ici de la vocation initiale de toute préemption devant porter sur la vente de biens.

S'agissant de l'ajout fait par la loi LME et son décret d'application du 22 juin 2009¹⁵, il concerne les aliénations de terrains portant ou destinés à porter des commerces ou des ensembles commerciaux d'une surface de vente comprise entre 300 et 1000 m². Le but est de permettre au titulaire du droit de préemption s'il estime inadapté un projet commercial prévu dans le cadre de la cession d'un terrain de ce type, d'exercer son droit de préemption dès lors qu'est envisagé un projet alternatif favorable au commerce de proximité.

2 - Déclaration préalable du cédant

Avant toute aliénation, le cédant doit déposer (en quatre exemplaires) une déclaration préalable auprès du maire de la commune de situation. Un modèle de déclaration est prévu par l'arrêté du 29 février 2008. La déclaration peut également être transmise par voie électronique (en un seul exemplaire) depuis le décret n°2012-489 du 13 avril 2012. En cas de délégation, le maire ou le président de l'EPCI (ayant reçu la déclaration du maire) la transmet au délégataire.

La loi de 2005 prévoyait certes de mentionner dans la déclaration le prix et les conditions de l'aliénation. Mais seule la mention de l'existence d'un acquéreur pressenti était prévue dans l'arrêté de modèle de déclaration, sans que fût précisée son activité. La prise de décision de préemption par la commune était ainsi rendue plus difficile, car elle avait du mal à la réception de la déclaration à appréhender la situation à l'égard de la diversité commerciale. **En outre, le bail n'avait pas à être joint. Si le montant du loyer était mentionné, l'indication du chiffre d'affaires sur les trois dernières années restait facultative,** comment alors apprécier la situation du commerce ?

Pour pallier ces lacunes, la loi ACTPE impose l'obligation de préciser dans la déclaration préalable l'activité de l'acquéreur pressenti ; de même, doivent mentionnés le nombre de salariés du cédant et la nature de leur contrat de travail. Le bail doit être joint et le chiffre d'affaires précisé si la cession porte sur un fonds ou un bail. Le titulaire du droit de préemption pourra ainsi prendre sa décision de préempter en toute connaissance de cause.

Le formulaire de déclaration n°13644*02 a été mis à jour pour intégrer ses modifications¹⁶.

Par ailleurs, apparaît subitement dans le formulaire spécifique de déclaration un droit de délaissement, dont l'instauration relève normalement de la loi : concrètement, lorsque le cédant n'a pas d'acquéreur pressenti, il peut alors mettre en demeure le titulaire du droit de préemption de lui acheter son bien.

La loi indique que le **défaut de déclaration** entraîne la **nullité de la vente**, et conformément aux règles du droit civil, l'action se prescrit par cinq ans à compter de la prise d'effet de la cession. Le

¹⁵ n°2009-753, JORF du 24 juin 2009

¹⁶ Rep. min. Appar. n°61679 : JOAN, 16 mai 2017, p3636, concernant l'obligation de mentionner l'activité de l'acquéreur pressenti.

décret spécifique (article R 214-10) qu'elle s'exerce devant le tribunal judiciaire du lieu de situation du fonds ou des locaux loués.

Il n'est pas précisé qu'en cas de modification du prix et des conditions de vente par le cédant après sa déclaration, celui-ci doit en souscrire une nouvelle et est tenu pendant un délai de deux mois par son contenu. Même en l'absence d'une telle disposition expresse, cette règle s'inscrit dans la logique de toute modification d'une déclaration entraînant des effets juridiques ; une nouvelle s'avère nécessaire.

S'agissant des aliénations de terrain, si celui-ci est situé également en zone de droit de préemption urbain ou en ZAD, la déclaration est faite sur le formulaire de la DIA de droit commun, dans le cas contraire, le formulaire spécifique doit être utilisé. Est alors précisée la surface de vente du commerce existant sur le terrain ou la possibilité d'y implanter dans les 5 ans suivant l'aliénation un commerce ou un ensemble commercial entre 300 et 1000 m² de surface de vente (article R 214-4). Lorsque cette déclaration n'a pas été effectuée, le vendeur, lors d'une cession ultérieure du terrain, en informe l'acquéreur par une mention spécifique dans l'acte de vente ou dans le cahier des charges d'adjudication (article R 214-4-3).

3 - Décision de préemption

Le silence du titulaire du droit de préemption pendant un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration ou du premier des accusés de réception ou d'enregistrement électronique, vaut renonciation à l'exercice de la préemption, cette renonciation peut également être expresse. Le cédant peut alors réaliser la vente librement, mais aux prix et conditions de la déclaration. Pour le reste, la loi renvoie au droit commun des articles L 213-4 à L 213-7 du Code de l'urbanisme.

L'article R 214-5 détaille davantage la procédure. C'est donc dans ce délai de deux mois que le titulaire du droit de préemption notifie au cédant :

- soit sa décision d'acquiescer aux prix et conditions de la déclaration, l'accord entre les parties est alors parfait et l'acte de vente peut être alors passé ;
- soit son offre d'acquiescer aux prix et conditions fixés par le juge de l'expropriation ;
- soit sa décision de renoncer à préempter.

La décision est notifiée au cédant par pli recommandé avec demande d'avis de réception, par remise contre décharge au domicile ou au siège social du cédant, ou par voie électronique en un seul exemplaire, sachant que cette notification électronique n'est possible que si la déclaration a été faite de la même manière. S'il est identifié dans la déclaration, il convient de notifier également à l'acquéreur évincé afin de faire courir le délai de recours, sinon celui-ci sera possible à tout moment.

Copie de cette décision est adressée au bailleur si la cession porte sur un bail commercial. C'est le minimum que le bailleur est en droit d'attendre, pour la sauvegarde de ses intérêts.

La décision individuelle de préemption doit être **motivée**, eu égard en particulier à la diversité et au développement du commerce et de l'artisanat dans le périmètre, la seule référence à la motivation de la délibération arrêtant celui-ci semble insuffisante, sauf jurisprudence en ce sens. On relèvera qu'a été validée une motivation fondée sur la nécessité de **préserver de façon permanente la**

diversité commerciale face à l'afflux de commerces saisonniers ; la décision de préemption de deux fonds de commerces était ainsi rédigée : permettre soit la réinstallation dans la rue principale de commerces ou d'artisanats remplacés récemment par des boutiques vendant des produits régionaux à vocation essentiellement saisonnière et touristiques, soit l'installation de producteurs ou d'artisans d'art¹⁷. En revanche, le maire ne peut se fonder sur des considérations de protection de la sécurité et de l'ordre public : en l'espèce, avait été préemptée un fonds de commerce de café-bar-PMU suite à des plaintes récurrentes pour dégradation des relations de voisinage et stationnement permanent de la clientèle gênant la circulation piétonne et troublant la sécurité et l'ordre public et de graves nuisances induites par ce type d'activité, ces considérations relèvent de législations spécifiques étrangères à l'objectif de préservation du commerce sur les territoires visé à l'article L 214-1 du code de l'urbanisme¹⁸.

- En cas de référé-suspension à l'encontre de cette décision, la présomption d'urgence à la suspendre existant au profit de l'acquéreur évincé en matière de préemption immobilière a été étendue à la préemption commerciale par l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 mars 2008 précité.

Toutefois, la Haute Juridiction, dans un arrêt du 27 avril 2011 « SARL LB prestations de services et SARL Flash Back », Commune de Gennevilliers¹⁹, estime que cette présomption ne joue pas dès lors que l'acquéreur est entré en possession du bien : dans une affaire, une commune avait, dans le délai de deux mois, notifié au cédant sa renonciation à préempter au titre d'une cession de droit au bail, le cédant avait alors procédé à cette cession avant que la commune, toujours dans le délai de deux mois, revienne sur sa décision et décide finalement de préempter ; la cession ayant eu lieu, la décision de préemption ne porte en elle-même aucune atteinte immédiate au droit de jouissance du bail commercial et l'acquéreur ne saurait se prévaloir d'une situation d'urgence liée à un prétendu risque d'expulsion à tout moment des locaux, ensuite, il appartient au juge judiciaire de se prononcer sur la nullité de l'acte de cession du droit au bail.

- Sur le fond, selon un arrêt de principe du Conseil d'Etat du 27 juillet 2015, Commune de Genevillier, en cas de renonciation à préempter, expresse (dans le délai de deux mois) ou tacite (à l'expiration du même délai), le titulaire du droit de préemption se trouve dessaisi et ne peut ensuite retirer cette décision et décider de préempter. Si la déclaration est incomplète, il peut solliciter les précisions manquantes, demande qui proroge d'autant le délai de deux mois, mais une fois la renonciation intervenue soit tacitement par expiration du délai, soit expressément par décision prise pendant ce délai, il ne peut plus se rétracter. Si le contrat de cession a été passé et s'il estime que la déclaration était entachée de lacunes substantielles de nature à entraîner la nullité de ladite cession, il peut alors saisir le juge judiciaire.

En l'espèce, la déclaration visant expressément une cession de bail, la mention dans la lettre jointe au formulaire de déclaration de la cession d'un « fonds de commerce » alors qu'il

¹⁷ CAA Bordeaux, 26 mars 2013, req. n° 11BX03234, Commune d'Espelette : jurisdata n°2013-006279, Constr-urb. 2013, n° 5 comm. 67, X. Couton

¹⁸ CE 26 avril 2013, req. n°362949 : M. B. c/ Cne de Roisny-sous-Bois : Defrenois 21/2013, p. 1074, chron. J.P. Meng et G. Dauré

¹⁹ Req. N° 342329, AJDA 2011, p. 874 ; Constr-urb. 2011, n°6, comm. 85, L. Santoni ; BJDU 3/2011, p. 220, concl. C. Landais

s'agissait d'un bail n'est pas de nature à induire en erreur la commune sur la consistance du bien et est donc sans incidence. En effet, la renonciation ressortait d'une mention inscrite sur le formulaire de déclaration signée par le premier adjoint au maire.

Enfin, il ressort de l'arrêt qu'il importe peu que la lettre de notification de la décision de préemption ait été envoyée par courrier simple et non par RAR.²⁰

En tout état de cause, on rappellera qu'une décision de préemption irrégulière peut toujours être retirée dans un délai de 4 mois à compter de sa signature ou de son intervention tacite (Code des relations entre le public et l'administration, article L 242-1).

Si cette décision concerne un terrain soumis au droit de préemption urbain et au droit de préemption commerciale, elle indique à quel titre elle est exercée (article R 214-4-2).

4 - Fixation judiciaire du prix

Selon l'article R 214-6, en cas de désaccord sur le prix ou les conditions de vente, le titulaire du droit de préemption, s'il souhaite acquérir, saisit, toujours dans les deux mois suivant la réception de la déclaration, **le juge de l'expropriation**. Cette prérogative appartient, comme en droit commun, au seul titulaire et nullement au cédant.

Copie de la lettre de saisine et du mémoire est notifié à ce dernier et, le cas échéant, au bailleur.

Toute référence expresse au prix du marché étant absente du décret ; ce qui peut parfois craindre des fixations de prix à la baisse, d'autant qu'il n'existe pas de barèmes officiels pour les valeurs de fonds de commerce mais des méthodes d'évaluation empiriques, en raison des fluctuations rapides de ce type de biens mobiliers.

Pour les terrains, l'évaluation est plus simple, elle se réfère aux données immobilières classiques. Copie de la déclaration préalable est d'ailleurs adressée, dès sa réception, par le maire au directeur des services fiscaux (plus précisément la Direction Immobilière de l'Etat -DIE-, ex. France Domaines) en lui précisant si cette transmission vaut demande d'avis (article R 214-4-1). Une consignation de 15% du montant estimé par les Domaines est réalisée dans les conditions du droit commun (C. urb. art. L 213-4-1)

Quant à la saisine des Domaines, pour les fonds de commerce, l'article L 1311-10 du CGCT impose une telle consultation, au-delà d'un montant fixé et mis à jour par arrêté (180 000 euros) avant tout acquisition, y compris par voie de préemption. Pour les baux, le seuil est de 24 000 euros. Rien n'est prévu pour les fonds artisanaux.

Tout cela est d'autant plus inquiétant que s'agissant des conditions de fixation du prix par le juge de l'expropriation, il est renvoyé au droit commun de l'article L 213-4. La date de référence correspond, selon cet article, à la date de la dernière approbation, modification ou révision du document d'urbanisme applicable (par exemple, le POS / PLU). Il aurait été plus judicieux d'ajouter comme autre date de référence, dès lors qu'elle est plus récente, la délibération du conseil municipal délimitant le périmètre de sauvegarde.

²⁰ CAA Versailles, 17 octobre 2013, req. n°12VE01796, SARL LB Prestations et SARL Flash Back, confirmé par CE 27 juillet 2015, req. n°374646, Commune de Genevilliers : JCP A 2015, n°36, act. 747, L. Erstein, AJDA 2015, p. 1565

Toujours par renvoi au droit commun (art. L 213-7), après décision juridictionnelle définitive, les parties ont deux mois pour accepter le prix judiciaire ou renoncer à la mutation ; le silence valant acceptation du prix judiciaire et transfert de propriété au titulaire du droit de préemption. En cas de renonciation par ce dernier à la préemption après fixation judiciaire du prix, le cédant retrouve la liberté d'aliénation mais au **prix de la DIA actualisé**.

5 - Passation de l'acte de vente et paiement du prix

L'article R 214-9 prescrit un **délai de trois mois pour la passation de l'acte de cession**, à compter soit de la notification de l'accord sur le prix et les conditions énoncées dans la déclaration, soit de la décision judiciaire devenue définitive, soit de l'acte ou du jugement d'adjudication.

Surtout, le texte comporte une avancée importante : il précise expressément que « le prix est payé au moment de l'établissement de l'acte constatant la cession » ; cela bien évidemment sous réserve de l'accomplissement des mesures de publicité prévues par les articles L 141-12 et suivants du Code de commerce pour les ventes de fonds de commerce (enregistrement de l'acte, publication d'un extrait dans un journal d'annonces légales) et des formalités de séquestre au titre de l'opposition des créanciers. Il faut ajouter à cela les délais de mandatement de la comptabilité publique.

6 - Cas particuliers de l'adjudication et de la liquidation judiciaire

En premier lieu, l'article R 214-7 dispose qu'en cas de cession d'un fonds, d'un bail ou d'un terrain susvisé par adjudication, le commissaire-priseur judiciaire, le greffier de la juridiction ou le notaire, selon le type d'adjudication, procède à la déclaration préalable auprès du maire trente jours au moins avant la date fixée pour la vente. C'est dans ce délai que le titulaire du droit de préemption notifie si il décide de se substituer à l'adjudicataire, copie de cette décision étant annexée au jugement ou à l'acte d'adjudication et publiée au bureau des hypothèques. La substitution ne peut toutefois intervenir qu'aux prix et conditions de la dernière enchère ou surenchère. L'adjudicataire évincé est informé de l'acquisition par préemption communale par le greffier, le notaire ou le rédacteur de l'acte. En cas de délégation, le maire ou le président de l'EPCI (ayant reçu la déclaration du maire) la transmet au délégataire.

En second lieu, l'article R 214-8, traite du cas de cession des actifs du débiteur en liquidation, comportant la cession de gré à gré d'un fonds, d'un bail ou d'un terrain autorisée par le juge-commissaire (article L 642-19 du Code de commerce²¹). La déclaration préalable émane alors du liquidateur, selon la même procédure que celle applicable à l'adjudication, de même pour l'exercice du droit de préemption. En cas d'acquisition par le titulaire du droit de préemption, le liquidateur en informe l'acquéreur évincé. A l'exception de ce cas particulier des ventes de gré à gré autorisées par le juge-commissaire, il n'est pas envisagé d'étendre la préemption commerciale dans le domaine des procédures collectives : ces deux droits poursuivent des objectifs différents (diversité commerciale d'un côté et survie d'une entreprise de l'autre), de plus, l'intervention du juge de

²¹ Selon cet article, le juge-commissaire peut ordonner la cession des actifs du débiteur autres que les immeubles, aux enchères publiques ou autoriser leur vente de gré à gré.

l'expropriation n'est pas compatible en termes de délai avec la nécessité d'assurer la poursuite de l'activité d'une entreprise²².

IV RETROCESSION

1 - Recherche d'un repreneur par la commune

Le titulaire du droit de préemption doit, dans le délai de deux ans (depuis la loi Warsmann, au lieu d'un an auparavant) à compter de la prise d'effet de la cession opérée suite à la préemption, rétrocéder le fonds artisanal, de commerce, le bail commercial ou le terrain à une entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au registre des métiers ou au titulaire d'un titre équivalent dans un autre Etat de l'Union européenne. Cette rétrocession doit – et c'est la finalité même de la procédure communale – être destinée à préserver la diversité de l'activité commerciale et artisanale et à promouvoir le développement dans le périmètre de sauvegarde.

L'article R 214-11 précise d'ailleurs qu'elle s'opère selon un **cahier des charges** qui doit être approuvé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ayant reçu délégation, mais n'a plus depuis le décret précité du 22 juin 2009 à comporter les clauses destinées à permettre d'assurer les objectifs de diversité commerciale ou artisanale. L'examen du bail (« tous commerces » ou spécialisé) et du règlement de copropriété est préalablement indispensable, pour éviter d'imposer au futur repreneur des obligations inapplicables.

En d'autres termes, malgré son prolongement d'un à deux ans, le titulaire du droit de préemption a un délai assez court pour trouver un repreneur, commerçant ou artisan. Dans le cas de terrains préemptés, il s'agira de disposer d'un projet commercial alternatif favorable au commerce de proximité.

Pour ce faire, l'article R 214-12 crée un dispositif **d'appel à candidatures**. Le maire affiche en mairie, pendant quinze jours, un avis de rétrocession. Cet avis comporte, outre l'appel à candidatures, la description du fonds, du bail ou du terrain, le prix proposé, le délai de dépôt des candidatures et mentionne que le cahier des charges est consultable en mairie. En cas de bail, il précise que la rétrocession est subordonnée à l'accord préalable du bailleur. En cas de délégation, le délégataire transmet au maire cet avis et c'est ce dernier qui en assure la publicité.

Mais plusieurs points ne sont pas traités, à peine de risque contentieux : ouverture d'un recours aux candidats évincés, procédure en cas d'appel infructueux ?

Cela étant, en pratique, les CCI ont ici un important atout à faire valoir auprès des communes pour les aider à trouver un repreneur, à travers leurs outils de transmission d'entreprise.

²² Rep. min. Aubert, n°88120 : JOAN, 26 janv. 2016, p. 796

2 - Exploitation du fonds pendant la période transitoire de rétrocession

La loi ACTPE énonce qu'en cas d'exercice de la préemption, le bail reste soumis au statut des baux commerciaux. Le défaut d'exploitation ne peut être invoqué par le bailleur pour le résilier pendant la période de rétrocession. La question de la gestion d'une clientèle par le titulaire du droit de préemption est délicate. En effet, pour que le fonds garde sa valeur, il doit continuer à être exploité. Le risque existe donc de laisser le fonds sans activité, quitte à accroître la difficulté de trouver un repreneur. Le titulaire du droit de préemption doit être donc en mesure de faire face financièrement à une situation très dommageable de perte de valeur du fonds. De plus, il devra s'acquitter à l'égard du bailleur de l'ensemble des obligations contenues dans le bail ainsi que des loyers et il devra satisfaire aux obligations à l'égard des salariés (article L 1224-1 du Code du travail : continuation des contrats en cours ou paiement des indemnités de licenciement)²³. Il lui faut donc se montrer prudent avant de s'engager dans un processus de préemption.

Quant au recours à la location-gérance, certes, l'article L 144-5 du Code de commerce dispense les collectivités locales et l'EPARECA de l'obligation d'avoir exercé pendant deux ans l'activité donnée en gérance²⁴.

Ce recours à la location-gérance a fait longtemps débat. Le ministère de l'intérieur estimait que le principe de la liberté du commerce s'opposait à l'exploitation par une personne publique d'une activité commerciale sauf si en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt local le justifiait ; la collectivité exerçait alors une mission de service public industriel et commercial et pouvait par convention en confier la gestion à une personne privée ; mais cette convention ne pouvait être qualifiée de location-gérance, il s'agissait d'un contrat public de délégation de service public ou de marché public selon le mode de rémunération du cocontractant²⁵.

S'agissant de la jurisprudence, la Cour administrative d'appel de Bordeaux, dans une affaire qui ne concernait certes pas la préemption commerciale, avait admis que la commune pouvait recourir à la location-gérance tout en qualifiant le contrat d'administratif car comportant des clauses exorbitantes de droit commun (droit d'entrée dans le local du maire et obligations de pratiquer certains prix), la collectivité avait même ici engagé sa responsabilité en écartant des candidats au motif qu'ils n'habitaient pas dans la commune²⁶.

Dans un rapport d'information de mars 2011²⁷, le député Fasquelle préconisait l'instauration expresse de cette possibilité de location-gérance au titre de la préemption commerciale, ce qu'entérine la loi Warsmann du 22 mars 2012.

²³ Réponse ministérielle Reynès, n° 20233, JO AN, 23 décembre 2008, p. 11122

²⁴ Cette dispense ne concerne pas les EPCI, les SEM, les concessionnaires d'aménagement et les établissements publics autres que l'EPARECA (auquel se substituera l'Agence nationale de la cohésion des territoires). Ces entités doivent donc obtenir une ordonnance du président du TGI, rendue sur simple requête et après avoir entendu le ministère public, les autorisant à s'affranchir de cette obligation d'exploitation pendant deux ans, à condition de justifier de l'impossibilité d'exploiter le fonds personnellement ou par l'intermédiaire d'un préposé (art. L 144-4 du code de commerce).

²⁵ Rep. Min. Althapé, n° 18532, JO Sénat, 26 août 1999, p. 2849

²⁶ CAA Bordeaux, 31 juillet 2003, M. Theil et M. Crampou, BJCL 1/2004, p. 51, concl. Rey

²⁷ D. Fasquelle, « Pour lutter contre la vacance des locaux commerciaux », rapport d'information n°3192, mars 2011.

La loi ACTPE précise qu'en cas de location-gérance, le délai de rétrocession est prolongé de 2 à 3 ans pour permettre au titulaire du droit de préemption de continuer à bénéficier de ce dispositif tant qu'il n'a pas trouvé de repreneur.

3 - Acte de rétrocession

Aux termes de la loi, l'acte de rétrocession est réalisé pour les ventes de fonds de commerce dans les conditions de formalisme du droit commun prévues aux articles L 141-1 et suivants du Code de commerce (mentions obligatoires dont l'existence d'un bail, sa date, sa durée et son bénéficiaire).

Dans tous les cas, cet acte doit mentionner les conditions de résiliation en cas d'inexécution par le cessionnaire du cahier des charges.

L'article R 214-14 impose l'autorisation par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ayant reçu délégation de la rétrocession, la délibération indique ses conditions et les raisons du choix du cessionnaire, éléments importants en cas de contentieux.

Dans le mois suivant la signature de l'acte, des mesures de publicité (article R 214-15), sont effectuées par le maire : affichage en mairie pendant quinze jours d'un avis comportant la désignation sommaire du fonds, du bail ou du terrain rétrocédé, le nom et la qualité du cessionnaire, les conditions financières de l'opération. Le souci de transparence est ici patent. En cas de délégation, le délégataire transmet cet avis au maire qui en assure la publicité. En cas de délégation, le délégataire transmet cet avis au maire qui en assure la publicité.

On précisera que si la rétrocession porte sur une activité différente de celle initiale (par exemple, préemption d'un fonds d'une activité non alimentaire pour y installer un commerce alimentaire), ce ne sera pas le fonds qui sera finalement rétrocédé, mais le bail ; aura ainsi été préempté un fonds et rétrocédé un bail²⁸.

Autre point majeur, l'accord préalable du bailleur imposé par la loi et devant figurer dans l'acte de rétrocession. L'article R 214-13 en fixe les modalités. Cet accord doit porter sur le projet d'acte accompagné du cahier des charges, que le titulaire du droit de préemption doit lui transmettre par lettre recommandée avec AR.

En cas de volonté d'opposition, le bailleur saisit en référé le président du tribunal judiciaire du lieu de situation, pour la faire valider judiciairement.

La saisine motivée doit néanmoins être notifiée au titulaire du droit de préemption par le bailleur dans un délai de deux mois suivant la réception du projet d'acte, à défaut, l'accord de ce dernier est réputé donné tacitement.

Le bailleur a ainsi une capacité de blocage en cas de reprise du fonds ou du bail, mais sachant qu'elle s'exerce obligatoirement dans un cadre judiciaire, ce qui est une garantie.

²⁸ Sur cette question délicate de la rétrocession, voir l'étude très complète de R. N. Schütz, « Les suites de la préemption commerciale. Usage et revente du fonds ou du bail préempté » : Defrénois 17/2009, art. n 39002

Cela étant, il est utilement prévu que le **déla** de rétrocession est suspendu entre la notification du projet d'acte au bailleur jusqu'à l'obtention expresse ou tacite de son accord, ou pendant la durée de la procédure en référé jusqu'à l'intervention de la décision juridictionnelle définitive. Dans cette logique, la rétrocession ne saurait intervenir avant le terme de cette procédure, sauf accord exprès du bailleur.

4 - Absence de repeneur à l'expiration du délai de rétrocession

La loi n'organise pas l'hypothèse d'absence de repeneur dans le délai légal de deux ans.

L'article R 214-16 a certes tenté de pallier cette lacune en faisant bénéficier l'acquéreur évincé, s'il est mentionné dans la déclaration préalable, d'un droit de priorité d'acquisition (et nullement d'un droit de propriété, car initialement il n'était titulaire que d'une promesse de vente sous condition suspensive d'absence de préemption par la commune²⁹). Toutefois, en pratique, cela suppose que cet acquéreur soit toujours intéressé et que le fonds n'ait pas perdu de sa valeur en l'absence de continuité d'exploitation.

S'agissant du cas des terrains, le titulaire du droit de préemption a tout intérêt à avoir pressenti un projet commercial alternatif avant de décider de préempter, afin d'éviter de se retrouver avec une friche.

Sur ce dernier point, il faut signaler que la loi ACTPE (art. 18) prévoit pour éviter la dégradation des locaux commerciaux visibles depuis la rue que le règlement de publicité extérieure peut définir des zones où tout occupant de ces locaux ou, à défaut d'occupant, leur propriétaire, doit veiller à ce que leur aspect extérieur ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants.

²⁹ Rep. min. Domergue, n° 24592, JO AN, 27 janvier 2009, p. 772

V CONTRAT DE REVITALISATION ARTISANALE ET COMMERCIALE

1. Objectifs

La loi ACTPE (art. 19) a introduit, à titre expérimental sur cinq ans, un nouveau dispositif contractuel, souple et rapidement opérationnel non lié systématiquement à une opération d'aménagement.

Le contrat est mis en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics³⁰ et un opérateur, personne de droit public ou de droit privé.

Son objet est :

- d'une part, favoriser la diversité, le développement et la modernisation des activités dans des périmètres marqués soit par une disparition progressive des activités commerciales, soit par un développement de la mono-activité au détriment des commerces et des services de proximité, soit par une dégradation de l'offre commerciale ;
- d'autre part, de contribuer à la sauvegarde et à la protection du commerce de proximité.

Ce contrat doit mentionner, outre son objet, sa durée, ses conditions de prorogation ou de modification ; le périmètre géographique d'intervention de l'opérateur ; les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par la collectivité signataire avec, éventuellement, les modalités d'indemnisation dudit opérateur ; les conditions financières de réalisation de l'opération (par exemple, des avances remboursables de la collectivité signataire).

L'élaboration du projet de contrat est soumise à concertation publique du code de l'urbanisme dont les règles doivent être respectées : définition préalable des objectifs et des modalités de la concertation délibération en tirant le bilan. En tout état de cause, il est évident que l'appel à candidature pour le choix de l'opérateur et la signature du contrat ne pourront intervenir qu'après ce bilan.

Sont associées à cette élaboration les CCI territoriales et les CMA, le président de l'EPCI ou du syndicat mixte chargé du SCOT. Le projet de contrat est arrêté par l'organe délibérant des collectivités territoriales signataires.

L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent charger l'opérateur d'acquérir les biens nécessaires à la mise en œuvre du contrat, y compris, par voie d'expropriation ou de préemption. Celui-ci procède aux ventes, locations ou concessions de biens inclus dans le périmètre ; il assure les travaux nécessaires, les études et les missions selon des objectifs fixés en termes de diversification, de développement et de réhabilitation de l'offre commerciale, avec un calendrier de réalisation dont le non-respect peut être un motif de résiliation anticipée.

³⁰ Sont visés ici les EP d'Etat ou locaux (EPCI compétents en matière de développement et d'aménagement économique ou de politique de la ville).

2. Choix de l'opérateur

Le décret n° 2015-815 du 3 juillet 2015 (JO du 5 juillet 2015 avec entrée en vigueur le 6 juillet 2015) détermine la procédure d'attribution à des opérateurs des contrats de revitalisation artisanale et commerciale prévus pour l'article 19 de la loi ACTPE du 18 juin 2014.

Depuis le 1er avril 2016, ce contrat entre dans le droit commun du statut de la commande publique :

- soit lorsqu'est transféré un risque d'exploitation, le régime des concessions issu de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 et de son décret d'application n°2016-86 du 1er février 2016 (codifiés dans le code de la commande publique applicable au 1^{er} avril 2019) ;

- soit, en l'absence de transfert de risque d'exploitation, le régime des marchés publics issu de l'ordonnance n°2015-899 et de son décret d'application n°2016-360 du 25 mars 2016 (codifiée dans le code de la commande publique applicable au 1^{er} avril 2019). Pour déterminer la valeur du contrat et la procédure de mise en concurrence, la valeur estimée du besoin est celle des produits de l'opération ; si cette valeur est supérieure aux seuils des procédures formalisées :

* Le programme fonctionnel ou le projet indique, au minimum, les objectifs et les priorités en termes de diversification, de développement et de réhabilitation de l'offre commerciale, le calendrier prévisionnel pour la réalisation de ces objectifs ainsi que les caractéristiques essentielles et les conditions de mise en œuvre de l'opération ;

* La procédure de passation retenue a pour objet de sélectionner l'offre économiquement la plus avantageuse, le cas échéant après un dialogue permettant de définir et d'identifier les moyens propres à satisfaire au mieux les besoins de la personne publique en ce qui concerne la réalisation de l'opération de revitalisation artisanale et commerciale dont elle définit les caractéristiques ;

* Les critères de choix des offres sont définis et appréciés de manière à tenir compte du coût global de l'opération au regard de son bilan prévisionnel intégrant la totalité des recettes et des dépenses ;

* Les avis d'appel à la concurrence font l'objet d'une publication supplémentaire dans un journal habilité à recevoir des annonces légales et dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

C'est un contrat global non assujéti à l'obligation d'allotir.

Contrats soumis au droit européen des concessions

Publicité

Le contrat est soumis au droit européen des concessions dans le cas où :

- l'opérateur du contrat assume une part significative du risque économique de l'opération ;
- le montant de l'opération est égal ou supérieur à 5 548 000 € HT.

Avant la conclusion du contrat, la personne publique doit faire publier un avis :

- dans un JAL ;
- à l'office des publications de l'Union européenne ;
- dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

Cet avis doit indiquer :

- la date limite de présentation des candidatures ;
- les caractéristiques de l'opération (objet, localisation, financement).

Le délai entre la date de l'envoi de l'avis à l'office des publications de l'Union européenne et la date limite de présentation des candidatures doit être de 52 jours minimum (45 jours en cas d'envoi par courriel).

L'État ou la collectivité territoriale adresse à chaque candidat un document indiquant :

- les caractéristiques du projet de contrat ;

- les objectifs et priorités en termes de diversification, de développement et de réhabilitation de l'offre commerciale ;
- le calendrier prévisionnel pour la réalisation de ces objectifs ;
- la date limite de réception des propositions des candidats (au minimum 1 mois suivant de l'envoi du document).

Choix du candidat

La personne publique prend en compte les capacités techniques et financières des candidats, et leur aptitude à conduire l'opération de revitalisation artisanale et commerciale.

Dans le cas d'une collectivité territoriale, une commission doit, avant toutes discussions, émettre un avis sur les propositions reçues.

L'organe délibérant choisit l'opérateur, sur proposition de la personne habilitée à mener les discussions et à signer le contrat.

Une fois le candidat choisi, la personne publique notifie à tous les autres candidats le rejet motivé de leur candidature.

Le CRAC ne peut être conclu qu'après un délai de 16 jours minimum suivant la notification (11 jours en cas d'envoi de la notification par courriel).

La personne publique adresse, dans les 30 jours suivants son choix, pour publication un avis d'attribution à l'office des publications de l'Union européenne, au JAL et publication spécialisée.

Contrats soumis au droit européen des marchés publics

Avant la conclusion du contrat, la personne publique doit faire publier un avis :

- dans un JAL;
- à l'office des publications de l'Union européenne ;
- dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

La procédure de passation d'un marché public varie selon la personne publique (État ou collectivités territoriales).

L'État peut passer des contrats de partenariats selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou selon une procédure négociée.

Le CRAC ne peut être conclu qu'après un délai de 16 jours minimum suivant la notification (11 jours en cas d'envoi de la notification par courriel).

La personne publique adresse, dans les 30 jours suivants son choix, pour publication un avis d'attribution à l'office des publications de l'Union européenne, au JAL et publication spécialisée.

1^{ERE} EXPERIENCE DE LA VILLE DE PARIS :

- 12 périmètres : selon des critères de taux de vacance, monoactivité, zones peuplées mais avec peu de commerce ;
- Contrat sur 12 ans, 37 millions d'euros
- Attribution en mars 2017 à la SEMAEST. Au-delà de ce contrat, la Ville a mis en place tout un dispositif en faveur du commerce de proximité : GIE interbailleurs sociaux pour la gestion des commerces du parc social, un label « Fabriqué à Paris », la création de « testeurs du commerce » pour des locaux loués de manière éphémère afin de tester de nouveaux concepts, Pack CoSto regroupant un éventail de services innovants... Sur l'ensemble de la mandature (jusqu'en 2019), l'ensemble de ces mesures représentent un budget de près de 53 millions d'euros.

D'autres contrats ont été passés (Besançon, Saint-Omer, Orléans, Draguignan).

La loi ELAN du 23 novembre 2018 introduit à l'article L 303-2 du CCH) des opérations de revitalisation de territoire (ORT) portées par une convention associant l'Etat, ses établissements publics intéressés (une chambre consulaire par exemple), une l'intercommunalité et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou privée souhaitant apporter son soutien ou prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention.

Il s'agit de définir un projet urbain, économique et social et de délimiter des secteurs d'intervention dont l'un concerne nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'intercommunalité signataire ou autres centres-villes de communes membres.

L'ORT peut donner lieu à un droit de préemption urbain renforcé (y compris sur les immeubles en copropriété depuis plus de dix ans et les immeubles construits depuis moins de quatre ans) ainsi qu'au droit de préemption commercial, lequel peut être délégué à l'opérateur de l'ORT.

Les contrats de revitalisation artisanale et commerciale en cours peuvent se poursuivre pendant toute la durée de l'ORT y compris si celle-ci dépasse la durée d'expérimentation du contrat.
